

24 aprile 2008

La produzione della ricchezza nazionale *

di Paolo Leon

1. Correggerei il titolo, se mi è permesso. La ricchezza nazionale è un concetto patrimoniale, checché ne avrebbe detto Adamo Smith: se s’immagina uno stato patrimoniale, è possibile ricostruire tutta la ricchezza mobiliare e immobiliare, pubblica e privata (ma non la *res nullius*) in un paese, accanto al debito pubblico e privato. E’ bene ricordare che la ricchezza, in economia chiusa, è sempre eguale a zero, perché ogni debito incontra un analogo credito. In economia aperta non è così, ma – di nuovo – per il pianeta la ricchezza è sempre eguale a zero. La riflessione è certo solo filosofica, ma aiuta a ragionare sui concetti e, come direbbe il saggio, a pesarne la vanità. Naturalmente, non credo che l’intenzione degli organizzatori si rivolgesse allo stato patrimoniale della nazione; è più probabile che s’intendesse parlare del “valore aggiunto”, del reddito, del prodotto nazionale; qualcosa di più simile a un conto economico (nel quale, tuttavia, il lavoro non è un costo, e il salario è parte del surplus).

2. Salvo, forse, per il fatto che la proprietà (i.e. il patrimonio) è trattata in modo approfondito nella nostra C. e che, anzi, è questa una caratteristica economica tra le più innovative e carica di significato, specie in un mondo che si globalizza. Non c’è bisogno di ricordare che la proprietà privata ha limiti e che ha una funzione sociale, per capire come il fondamento della C. non sia né il libero mercato né il mercato regolato ai fini di avvicinarlo alla libera concorrenza. Il fondamento della Repubblica, nella nostra C., è il lavoro, che è concetto inclusivo dal punto di vista sociale (la forza lavoro non ha sesso, colore, religione), mentre la proprietà, se non ha una funzione sociale, esclude il non proprietario e isola l’individuo proprietario nel suo puro (e, **spesso**, e non sempre, come dice Adamo Smith, fruttuoso) egoismo. La C., d’altro canto, non esprime soltanto una visione specifica della proprietà privata; guarda anche realisticamente alla società e nota che la proprietà privata non ha le virtù assegnategli dal “*laissez faire*”.

3. Questo è vero a proposito della libera circolazione internazionale dei capitali che, tutta basata sulla proprietà, la rende addirittura evanescente, perché tende ad allontanare il sottostante dal valore di mercato dei titoli rappresentativi della proprietà. La novità, in questo ambito, è, infatti, nella capacità dei mercati dei capitali (legittimi o *off shore*) di trasformare ogni attività, ogni bene immobile, ogni aspettativa, ogni debito e – forse – ogni sentimento, in titoli di credito o in pacchetti di risparmio variamente composti di diversi titoli di credito: in questo modo, la relazione tra il titolo e la proprietà che esso dovrebbe rappresentare non ha significato, almeno nel breve periodo, e il valore del titolo trascende il valore del sottostante. Tra l’altro, la cartolarizzazione di prestiti, di emissioni obbligazionarie, di derivati e di cartelle rappresentative di indici azionari e obbligazionari, consente alle

banche di disperdere il rischio, e così facendo si rendono irresponsabili per le operazioni di credito da loro svolte. Ciò fa crescere l'esposizione delle banche e, in **un regime bancario nel quale sono abolite le riserve obbligatorie**, le può facilmente trascinare alla bancarotta. Se alle riserve obbligatorie si sostituiscono parametri patrimoniali, come è ormai la regola determinata dalle Banche centrali per limitare il rischio bancario, ma se il patrimonio delle banche è composto dal "toxic waste" delle cartelle fondiari (subprime) e da altri titoli analoghi, allora ogni regolazione cessa di esistere e il sistema finanziario globale torna all'epoca dell' "affaire Stavisky". Infine, ricordiamo che non esiste una regolazione anti-trust internazionale, e la globalizzazione crea gigantesche conglomerazioni finanziarie, in spregio alla libera concorrenza.

4. Poiché nell'effettività degli scambi e dei flussi, nulla limita la proprietà, è chiaro che le forme di libera circolazione che il sistema internazionale si è dato negli ultimi trent'anni, creano una nuova difficoltà alla visione della proprietà della nostra C. E' in causa la potestà legislativa sui limiti che si possono apporre alla proprietà di provenienza estera; oltre che per ragioni di trattati e regolamenti internazionali, nella globalizzazione ogni limitazione alla proprietà in sede nazionale riduce la competitività (finanziaria) del paese, e lo rende meno partecipe dei flussi di capitale. In altri termini, i titoli nazionali devono poter competere con quelli internazionali, e non possono distinguersi da quelli. Anche questa difficoltà non è del tutto insuperabile, perché un paese ricco come l'Italia ha forse più interesse a esportare capitale che ad accogliere quello esterno. Tuttavia, ogni intervento liberalizzatore, in queste circostanze, rischia di rivelarsi un attentato alla visione costituzionale della proprietà.

5. Basta osservare come la proprietà privata, senza una funzione sociale, sia fondamento dei trattati europei, per capire che il conflitto tra la nostra C. e quei trattati determina una continua oscillazione sia nelle politiche pubbliche sia nell'interpretazione giuridica. Sarebbe stato necessario esplicitare la funzione sociale della proprietà anche in quei trattati: e l'occasione è sempre stata presente. Ieri, quando si trattava di regolare la tariffa esterna; oggi, quando si tratta di regolare la qualità dell'ambiente – per citare soltanto due materie. Una parte degli economisti reputa che la funzione sociale della proprietà sia proprio nella sua esistenza, e che tale funzione s'inverni nel mercato: è questo che avrebbe una funzione sociale, perché in equilibrio, remunera capitale, terra e lavoro in relazione al contributo di ciascuno alla produzione. Tuttavia, ritengo sia ormai noto come questa sia una sistemazione di comodo o, nel peggiore dei casi, apologetica, perché l'equilibrio è sempre misurato a posteriori, quando, cioè, la retribuzione dei fattori è già avvenuta, che corrisponda o no al "diritto" di ciascun fattore di appropriarsi della propria quota di surplus, dopo aver reintegrato il capitale, la terra e il lavoro. Del resto, tutte le politiche pubbliche, anche quelle messe in atto da governi liberisti, sono politiche che limitano il diritto di proprietà. E' bene ricordare, ad esempio, che mentre i trattati europei liberalizzano i flussi e incitano alla concorrenza, tuttavia ogni paese membro dell'UE mantiene integri i poteri fiscali sulla proprietà mobiliare e immobiliare, sia nella struttura delle imposte sia nel livello delle aliquote. Tra l'altro, questa liberalizzazione zoppa, incide fortemente sulla distribuzione dei flussi di capitale, generando concorrenza fiscale tra paesi membri da un lato, e soprattutto spingendo a legare lo sviluppo a una distribuzione del reddito tendenzialmente a favore del capitale e a sfavore del lavoro – ed è forse inutile rilevare come il lavoro sia tassato con imposta progressiva e il capitale con imposta fissa o proporzionale.

6. Questa premessa ha un significato, se invece della ricchezza si parla, più semplicemente, della produzione nazionale che, infatti, non dipende necessariamente dalla proprietà: deriva, in genere, da investimenti che possono essere sia d'iniziativa pubblica sia d'iniziativa privata. Anzi, se l'economia fosse depressa o in recessione, allora la produzione nazionale potrebbe crescere senza che vi fosse alcun investimento: è sufficiente, in molte circostanze, accrescere la quantità di moneta, la spesa pubblica o diminuire le imposte perché si possa ottenere un aumento della produzione nazionale. La nostra C. pone dei freni a queste quantità, e in effetti, non si può dire che nella C. sia stata accettata la teoria keynesiana, o la conseguente politica economica. Einaudi non era mai stato convinto da Keynes, e penso

propendesse, in extremis, verso una conclusione alla Schumpeter – per il quale il socialismo poteva essere una necessità della democrazia (ma Keynes sostiene una tesi molto simile, perché dichiara che non vi è certezza che le politiche monetarie o fiscali siano sufficienti a spingere gli imprenditori ad investire in beni e servizi, piuttosto che in borsa, o a tenere liquide le attività). Occorre aggiungere che né i socialisti, né i comunisti avevano un'idea del sistema capitalistico diversa dal suo rovesciamento (l'eccezione è il piano del lavoro di Di Vittorio), e perciò non comprendevano l'essenza delle politiche economiche keynesiane; mentre i partiti conservatori o centristi pensavano che un sistema di mercato aperto avrebbe realizzato una qualche forma di ottimo sociale e che lo Stato doveva restare il più possibile “minimo” (più tardi, il primo che prese atto del pensiero keynesiano e dell'opportunità dell'intervento pubblico fu Ezio Vanoni).

7. Nonostante l'assenza del pensiero keynesiano, non è assente la macroeconomia, nel senso dell'economia della collettività nazionale. Non so se i costituzionalisti o la Corte costituzionale abbiano esplorato a fondo il concetto, ma l'interesse generale è spesso richiamato nella C., insieme con una varietà di norme che rimandano al dilemma privato-sociale: quando s'invoca il termine “sociale”, e si vuole distinguere lo Stato dalla Repubblica, abbiamo tutti gli elementi di una visione economica nella quale il tutto non è semplice somma delle parti. **La Repubblica è il tutto, lo Stato una parte.** Inoltre, si prevede la programmazione, e questa investe certamente l'economia nel suo complesso. In sostanza, esistono nella C. ambedue i diversi modi di vedere l'economia: quello dei rapporti individuali (lo scambio) nel mercato, e quello della collettività, ma è questo che **giustifica** il primo. Certo, la C non è tanto collettivista da essere tirannica, ma è difficile non rendersi conto che il concetto di collettività è ben presente.

8. Proprio perché l'economia nel suo complesso è compresa nello spirito della C. non ne segue che la produzione nazionale sia meramente somma di beni e servizi commerciati sul mercato. Se la C. enumera i diritti di cui godono i cittadini (dalla salute all'istruzione alla previdenza, dal lavoro alla casa) e ha dell'economia una visione complessiva, allora nella produzione nazionale si dovrebbero comprendere i costi e i benefici derivanti da quei diritti. Forse forzo la lettera della C., ma è inevitabile porre la questione dei diritti dal punto di vista economico, al di là delle prestazioni incluse in quei diritti. Superficialmente, i diritti costituzionali sono frenati dalle regole del bilancio pubblico: senza copertura, per citare solo uno dei limiti costituzionali alla spesa pubblica, non sarebbe possibile nella C. finanziare ogni bisogno in salute, previdenza, istruzione e, cioè, lo Stato sociale universale (nel quale dovremmo oggi includere la cultura e l'ambiente). Non vi è dubbio, tuttavia, che **i diritti (di cittadinanza, sociali, collettivi) vengano, nella C., prima dei limiti finanziari alla loro stessa attuazione.** Ne deriverei che il concetto di produzione comprende, come appena indicato, le utilità che la Repubblica deriva da quei diritti: la Repubblica, e non soltanto i singoli cittadini.

9. Ora, la contabilità nazionale non include nessuna delle utilità che derivano dall'attuazione dei diritti costituzionali, né include i benefici che la Repubblica ricava da quella stessa attuazione. Il valore aggiunto, come definito in sede internazionale, è somma di redditi aziendali, individuali e, soprattutto, monetari. Ciò che non è rappresentabile in termini di prezzi, non dà luogo a valore aggiunto. Così, la Pubblica Amministrazione è rappresentata con il costo del suo personale, nel valore aggiunto di ciascun paese. E' trattato da anni il caso dell'ambiente e del suo degrado, che non sono rappresentabili nella contabilità nazionale e, naturalmente, anche un miglioramento ambientale non apparirà nel valore aggiunto. Molti economisti, nel cercare di dare una spiegazione allo sviluppo economico illustrando il ruolo dell'innovazione, dell'educazione, delle infrastrutture, non hanno cambiato i concetti della contabilità, anche se quelle ricerche mostrano come la maggior parte dello sviluppo economico (misurato in termini di PIL) non è spiegato dall'economia individuale e aziendale.

10. Il tema non è nuovo, ma lo considero fondamentale quando si vogliono salvaguardare i diritti della C., o ampliarli, ogni volta che il progresso sociale lo consiglia. Mi riferisco alle regole della finanza pubblica stabilite a livello europeo, e da questo trasferite sia a livello nazionale sia a livello locale. Il

trattato europeo stabilisce, come sappiamo, alcuni parametri riguardanti essenzialmente la finanza pubblica: il rapporto deficit-PIL e il rapporto debito-PIL (il PIL monetario in ambedue i casi). Questi parametri sono poi riprodotti, dinamicamente, nel Patto di stabilità, con lo scopo di raggiungere il pareggio di bilancio in ciascuno Stato membro e di mantenere il rapporto debito-PIL ad un livello considerato “normale” (60%). **Queste semplici regole tendono, nel caso italiano, a incidere negativamente sui diritti costituzionali, perché ne ostacolano il finanziamento.**

11. Vi sono, com'è noto, almeno tre modi diversi di finanziare la spesa pubblica: attraverso il sistema fiscale, attraverso il debito pubblico, attraverso l'emissione di moneta. Se l'aumento della pressione fiscale si scontra con la barriera dell'evasione, e se il debito deve trovare un limite nella considerazione che ne ha il mercato dei capitali e nel flusso di interessi passivi che esso genera, allora la fonte di ultima istanza è l'emissione di moneta. Nel passato, l'emissione di moneta finanziava i deficit di bilancio. Con le riforme Andreotta del 1982, il divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia ha ridotto drasticamente la possibilità di finanziare il deficit con l'emissione di moneta – è da allora, e a partire da questa politica, che il debito pubblico italiano è cresciuto in modo anomalo rispetto agli altri paesi industrializzati (nessuno dei quali, con l'eccezione della Germania, ha effettuato una separazione così netta tra istituto di emissione e ministero dell'economia). Con l'avvento della moneta unica, e la creazione della Banca Centrale europea, del tutto separata da qualsiasi autorità europea di bilancio, il modo “sovrano” di finanziare il debito è diventato impossibile per tutti i membri dell'Unione, e ciò comporta che lo Stato o s'indebita (ed è vincolato) o tassa i cittadini, riducendone il consenso, o riduce l'ampiezza dei diritti sociali e di cittadinanza. Si genera un dilemma costituzionale, ma che ha carattere squisitamente politico: i diritti costituzionali possono essere finanziati soltanto riducendo altre funzioni pubbliche o riducendo l'ambito di quei diritti.

12. Dal punto di vista economico, perciò, le regole europee di finanza pubblica tendono ad alterare la C. Stupisce ricordare come la costruzione europea, da sempre desiderata dalla nostra comunità nazionale, si sia svolta in modi contrastanti la nostra C.– e ciò non da oggi, e nemmeno dalla firma del Trattato di Maastricht, ma fin dall'origine del Mercato Comune, quando il principio europeo era quello della libera concorrenza, del “laissez faire”. La curiosità della storia economica dell'integrazione europea sta proprio nella sua logicamente inevitabile distruzione finale, se non s'interviene alterandone i tratti costituzionali. E' chiaro, infatti, che la sterilizzazione effettuata dalla BCE del ricavato dall'emissione di moneta determina una politica monetaria restrittiva nel lungo periodo, e giustifica la bassa crescita europea. Porre, poi, come obiettivo europeo la libera circolazione di merci, capitali e persone, mentre procede il processo di liberalizzazione internazionale - ormai completo per i capitali, in via di liberalizzazione per beni e servizi – significa ridurre progressivamente lo stesso ruolo dell'integrazione europea, sostituita egregiamente dalla globalizzazione.

13. I tratti costituzionali europei che sarebbero necessari sono, poi, quelli che caratterizzano la nostra C. come anche altre costituzioni dei paesi membri dell'Unione. Il punto, tuttavia, è che non sembra esistano forze politiche o sindacali in grado di porre il problema – per questo, ogni riferimento alla difesa dei valori costituzionali italiani nel dibattito politico, rischia di essere un “flatus voci”.

* Relazione al Convegno di questa Rivista svoltosi ad Ascoli Piceno il 14-15 marzo 2008, pubblicata in versione definitiva in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.